

3881

---

**MASTER EN AUDITORÍA DE SISTEMAS  
UNIVERSIDAD DEL SALVADOR**

Título:

**SIRIMP**  
SISTEMA DE RECAUDACION DE IMPUESTOS  
PROVINCIALES



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

Autor: Cr. Javier Darío Fornero  
Fecha: 1º de Noviembre de 2001.

---

## INDICE

- 1) Introducción
  - 1.1.- Aspectos Generales
  - 1.2.- Administración de Proyectos
    - 1.2.1.- Inconvenientes de una pobre administración
    - 1.2.2.- Causa del fracaso de los Proyectos
    - 1.2.3.- Técnicas y herramientas de administración de proyectos
    - 1.2.4.- Labor del Auditor.
- 2) Definición del Proyecto
  - 2.1.- Objetivos
  - 2.2.- Clientes
  - 2.3.- Necesidades del Cliente
  - 2.4.- Requerimientos del Cliente
  - 2.5.- Producto Final
  - 2.6.- Autoridad del “project manager”
  - 2.7.- Criterios de aceptación del cliente
  - 2.8.- Organización del Proyecto
  - 2.9.- Herramientas de desarrollo
  - 2.10.- Herramientas de control
  - 2.11.- Canales formales e informales de comunicación
  - 2.12.- Reportes e informes
- 3) Riesgos
  - 3.1.- Definición de riesgos
  - 3.2.- Administración
  - 3.3.- Categorización
- 4) Control del proyecto
  - 4.1.- Steering committee
  - 4.2.- Mediciones de calidad o satisfacción de usuarios
  - 4.3.- Reportes del estado del proyecto
  - 4.4.- Control de tiempos
  - 4.5.- Control de costos

- 4.6.- Reuniones periódicas de revisión
- 4.7.- Validación y control de la información obtenida
- 5) Auditoría
  - 5.1.- Planificación
  - 5.2.- Objetivos
  - 5.3.- Programa de trabajo
  - 5.4.- Tareas
    - 5.4.1.- Estudio de factibilidad
    - 5.4.2.- Definición de requerimientos
    - 5.4.3.- Contratación de la Consultora
    - 5.4.4.- Diseño detallado
    - 5.4.5.-Testing
    - 5.4.6.- Implantación
    - 5.4.7.- Post-implantación
  - 5.5.- Reporte
- 6) Conclusiones finales
- 7) Bibliografía



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## **1) Introducción**

### **1.1.- Aspectos Generales:**

Debido a mi actual desempeño profesional, planteo la posibilidad de desarrollar mi Tesis para finalizar el Master en Auditoría de Sistemas, con relación a un tema que actualmente preocupa a las administraciones de las provinciales y Nación. Se trata del cumplimiento del pacto firmado el mes de noviembre del año 2000, entre el Poder Ejecutivo Nacional, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, a efectos de lograr el denominado “Blindaje” financiero del exterior.

Uno de los aspectos acordados, fue que las administraciones tributarias provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, deben adoptar el sistema de recaudación e información que actualmente utiliza la A.F.I.P., denominado OSIRIS, contando para ello con fondos provistos por el Fondo Monetario Internacional.

El sistema OSIRIS fue desarrollado por una consultora contratada al efecto y se ha implementado a través de la red Link en todos los bancos y sucursales de la A.F.I.P. que funcionan como caja recaudadora de los impuestos y contribuciones nacionales. El sistema conecta la caja de los Bancos Recaudadores a través de líneas punto a punto que son de propiedad de la red Link, a las sucursales u oficinas de distrito de la A.F.I.P. y la tesorería del Banco Nación en la Ciudad de Buenos Aires.

El objetivo del sistema OSIRIS es otorgar a la A.F.I.P. los datos que los contribuyentes de los impuestos nacionales declaran en las cajas de los bancos o en las terminales de autogestión en las sucursales de la D.G.I.. Asimismo permite conciliar los montos recaudados con los declarados y afectar así la cuenta corriente de los contribuyentes. Los datos son remitidos en tiempo real, en cuanto a los conceptos declarados y con respecto a un grupo de contribuyentes que registran un seguimiento especial. Para el resto de los contribuyentes, los datos son remitidos al final del día. La conciliación se efectúa en la sede central de la A.F.I.P. en la Ciudad de Buenos Aires con la información que se recibió de las bocas recaudadoras, bancos y terminales de autogestión, y la proveniente de la tesorería del Banco Nación.

Con el sistema OSIRIS la A.F.I.P. ha logrado tener en forma casi inmediata los datos sobre bases imponibles, conceptos declarados, importes retenidos o percibidos, etc. de la totalidad de los contribuyentes que tributan diariamente en todo el territorio del país. Pero sobre todo, se ha asegurado que el dinero que supuestamente el contribuyente depositó en sus cajas recaudadoras sea registrado en su cuenta corriente. Con esta importante información, el OSIRIS efectúa operaciones automáticas, que pueden consistir en intimaciones de pago, de presentación y en algunos casos, de liberar el título ejecutivo para iniciar un proceso judicial de cobro. Además, el sistema permite concretar en forma rápida, análisis estadísticos de la conducta de los contribuyentes, montos de recaudación y situación de la economía en su conjunto o de rubros especiales que se desee estudiar.

En las provincias las realidades son muy dispares. Las dificultades económicas, personal pobremente capacitado y políticas tributarias inconsistentes, generan un marco muy difícil de evaluar en detalle. Pero a efectos de este trabajo, sólo es necesario hacer una serie de suposiciones teniendo en cuenta una administración provincial típica y considerar que todo el proyecto será desarrollado por una firma consultora, con la participación de representantes de la Nación, las Provincias y de la Ciudad de Buenos Aires; todo monitoreado por el organismo internacional que proveyó los recursos para el “Blindaje” y el Fondo Monetario Internacional.

Por ello, mi trabajo se basará en una serie de datos reales, pero por razones obvias, también de datos supuestos, que trataré de identificar de antemano, para no perjudicar el análisis final de todo su contenido y se referirá a la administración del proyecto y los controles que deberá contener el desarrollo y su posterior implantación. Fundamentalmente, este trabajo se enfocará a la tarea que la auditoría del proyecto deberá desarrollar. Como alumno del Master en Auditoría de Sistemas, considero de una importancia máxima la labor del auditor de un desarrollo tan sofisticado y que cuenta con tantos riesgos asociados. Es necesario que como auditor pueda identificar esos riesgos, así como los controles que pueden implementarse. Si bien no es ésta la única tarea de un auditor, creo que las herramientas que se empleen para administrar los riesgos son muy interesantes como tema central de este trabajo, debido a la gran cantidad

de incertidumbres que a primera vista se plantean.

Por la magnitud del proyecto, habrá una gran cantidad y diversidad de sujetos involucrados, tales como: Bancos Privados y Públicos, otras cajas recaudadoras (como Pago Fácil y Receptorías Municipales), Administraciones Públicas Provinciales, de la Ciudad de Buenos Aires y de la Nación, Consultoras especialmente contratadas para el proyecto por las referidas jurisdicciones, Organismos de Contralor (SIGEN, Tribunales de Cuentas, Oficinas de Investigación Administrativas, Banco Central, etc.), terceros que entreguen soporte físico (como la red Link o Banelco), Comisiones Interjurisdiccionales (como la Comisión Federal de Impuesto, la Comisión Arbitral, SICOM, etc.), Cámaras Compensadoras, etc. Cada uno tiene actualmente tecnologías, políticas de desarrollo, y metodologías muy disímiles, pero el primer punto será suponer una solución factible que permita organizar todo el trabajo y sobre la cual avanzar.

Esta Tesis tendrá el inconveniente de plantear soluciones o cursos de acción que probablemente no se den en la realidad, pero como es un proyecto muy particular, que solo tiene como antecedente la recaudación de Convenio Multilateral que llevan adelante el SICOM y Provincanaje S.A., es también un desafío a la imaginación y la capacidad para aplicar los conocimientos adquiridos durante los dos años del Master. Al proyecto lo denominaremos **SIRIMP**: Sistema de Recaudación de Impuestos Provinciales.

## 1.2.- Administración de Proyectos

Como primer suposición de este trabajo, y debido a lo particular del proyecto, el mismo será encarado a través de un organismo interjurisdiccional integrado por los Ministros de Hacienda de la Nación, Provincias y Ciudad de Buenos Aires. Este grupo de funcionarios tendrá a su cargo monitorear el desarrollo del proyecto y recibirán todos los informes de avances y/o desvíos. Actualmente existe un Organismo interprovincial que integran estos mismos funcionarios, se trata de la Comisión Federal de Impuesto, creada por la Ley N 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos. Supondré que esta Comisión tendrá la función del Directorio en una empresa privada y serán la más alta autoridad a la cual recurrir, pero como en toda empresa, se encontrara monitoreada, en este caso por funcionarios del Fondo Monetario Internacional.

El proyecto es contratado con una consultora a través de una Licitación Pública Internacional. La tarea de confeccionar el pliego de condiciones de la Licitación, así como el organismo licitante no es un tema menor, si consideramos la cantidad de jurisdicciones involucradas y que cada una tiene Organismos de control, como Tribunales de Cuenta, Auditorías Generales, Controles de Gestión, etc. Por ello, supondré que la C.F.I. contratara a un especialista en el tema, según un listado de candidatos entregado por el F.M.I., que se encargará de redactar el pliego de condiciones generales y particulares y el contrato que se suscribirá entre la C.F.I. y la consultora que se encargará del proyecto.

Por ser la propia C.F.I. la autoridad licitante, será esta misma la encargada de decidir cual es la consultora que gane la Licitación. Todo este proceso debe tener una serie de controles a efectos de asegurar el cumplimiento de las normas sobre administración pública de las jurisdicciones involucradas, pero como ocurre generalmente, el sólo monitoreo del F.M.I. será el control del acto licitatorio, comprometiendo a abogados especialistas en administración contratados al efecto, los cuales deberán preparar un informe a ser presentado al mismo F.M.I., la C.F.I. y los organismos encargados del control de gestión de las administraciones públicas ya citadas.

Una vez establecida la consultora ganadora de la Licitación y firmado el respectivo contrato, será ésta la encargada de administrar todo el proyecto, ceñida a un presupuesto previamente fijado por la Comisión Federal de Impuesto (C.F.I.).

Comenzando directamente con mi trabajo, como señale anteriormente, es la Consultora la responsable de llevar adelante el proyecto, y de su experiencia y capacidad dependerá en gran medida el resultado del mismo. Así, una administración de proyecto deficiente podría hacer fracasar todo el trabajo desarrollado y por consiguiente, la pérdida total del dinero invertido. La consultora deberá hacer un relevamiento completo del trabajo que deberá desarrollar, los resultados que se esperan por parte de las jurisdicciones involucradas y el F.M.I., pero deberá considerar que en todo momento estará auditada por profesionales dependientes del organismo internacional y en algunos casos, también podrá recibir controles de oficinas de las administraciones públicas nacionales y/o provinciales. Una vez realizado el relevamiento, viene el proceso de planificación del proyecto, considerando el presupuesto con que cuenta la consultora, a efectos de no dilapidar esfuerzos.

Continuando con la etapa de planificación de hasta el mínimo detalle del proyecto, la consultora deberá definir el perfil del equipo de trabajo que se abocara a las tareas. Supondremos que este equipo estará conformado por profesionales en desarrollo de sistemas, programación, comunicaciones, redes, contabilidad, tributación, bancos, enlace con responsables de áreas de las administraciones involucradas, etc.

Con los perfiles y capacidades necesarias para intervenir en el proyecto ya definidas, deberá elegir el personal más idóneo. Esta selección es tan importante o más que la definición del presupuesto, por ejemplo. Un equipo de trabajo inadecuadamente capacitado o comprometido, es una garantía de fracaso. Es de plena responsabilidad de la consultora seleccionar y contratar a su exclusivo cargo, a los profesionales que intervendrán.

Pero no hay que olvidar que todo equipo debe ser dirigido, y no es menos importante la selección de esta persona, el Project Manager. Debe tratarse de un profesional con experiencia en trabajos para administraciones públicas, que sepa



manejar las ineficiencias conductivas que los cuerpos colegiados como la C.F.I. puede tener. Esta persona, si bien será el máximo responsable y contacto de la consultora con la C.F.I., debe estar lo suficientemente respaldado para lograr que un proyecto tan complejo llegue a buen puerto. La elección del Project Manager es fundamental para el éxito de todo el proyecto. Si el máximo responsable no tiene ni la capacidad para manejar un grupo de trabajo tan variado, con formaciones académicas tan disimiles, ni de enfrentar resistencias internas de las administraciones públicas involucradas, intereses particulares de empresas asociadas a los organismos recaudadores, y todo otro tipo de trabas a su normal desenvolvimiento, el proyecto caerá en la total anarquía, sin posibilidades concretas de movilizarse y llegar a cumplir con las metas que se le han fijado. El Project Manager será contratado por la consultora, si no lo cuenta previamente entre sus filas, y deberá estar lo suficientemente respaldado por las autoridades de la Consultora, como para no tener inconvenientes en el ejercicio de su autoridad.

Pero como todo proyecto del cual se pretende obtener resultados adecuados, es necesario que existan una serie de controles y personas abocadas a revisar esos controles y detectar desvíos para que sean informados a la Consultora y la C.F.I. y, consecuentemente, se adopten las medidas correctivas a fin de lograr óptimos resultados. Por supuesto que por el tipo de proyecto que se está encarando, donde se trata de un sistema que manejará la recaudación de las provincias argentinas, la auditoría de los distintos trabajos que se lleven adelante, las personas que lo encararán y las herramientas y métodos de desarrollos empleados, es de suma importancia.

Como nos explayaremos más adelante, estas tareas de auditoría estarán a cargo de un grupo de profesionales dependientes del F.M.I., a quien elevarán sus informes para que, a través de la presión de este organismo, se tomen las medidas correctivas que sean necesarias. De esta forma, nos aseguramos que la tarea de auditoría estará desarrollada por profesionales totalmente independientes. Además, si consideramos que existen fondos públicos, aunque en este caso provengan del F.M.I., existe un gran riesgo asociado con la posibilidad de que éstos no lleguen realmente al destino que tienen fijados. Es por ello que el riesgo de desvíos de dinero deberá ser férreamente monitoreados por los auditores del F.M.I. y en caso de ser detectados, deben dar intervención en forma inmediata a sus autoridades.

Además de la Auditoría del F.M.I., la propia Comisión Federal de Impuesto cuenta con un Auditor, pero su perfil es netamente financiero y de procedimientos administrativos, por ello su función se diluye mucho si consideramos la gran influencia de los profesionales auditores del F.M.I. que cuentan con mayor capacidad y conocimiento sobre desarrollo de sistemas. Este auditor trabaja generalmente en el edificio de la Comisión, y sus contactos son muy frecuentes con los organismos de contralor de las provincias. Por todo ello, esta persona estará en todas las reuniones importantes del proyecto, e informará directamente a la C.F.I. sobre los aspectos más salientes de sus conclusiones sobre el avance del proyecto.

Como intervienen en este proyecto administraciones públicas que cuentan con organismos de control propios, y también están los bancos que tienen su propio ente de control, es muy probable que todos intervengan en forma indirecta, por ello, la existencia de controles cruzados serán segura. Por último debemos reconocer que la propia consultora deberá contar con una serie de controles internos a efectos de asegurarse que sus empleados y contratados no se aparten de las tareas que les fueron encomendadas, ni puedan involucrarse en forma inadecuada con personal de las administraciones públicas. Estos controles son propios de la consultora y será su propio personal, que no intervenga operativamente en el proyecto, el que lo llevará adelante. Este control es interno de la consultora y si bien supondremos que existe, no le daremos gran importancia, ya que considero mucho más destacada la labor de los auditores del F.M.I.

Una vez que la Consultora cuente con el Project Manager, los integrantes del grupo de trabajo y contando con el presupuesto, monitoreado por la auditoría del F.M.I., la próxima tarea será definir las herramientas que se emplearan y los plazos para completar las distintas etapas. En cuanto a las herramientas, generalmente éstas dependen en gran medida de la Consultora que finalmente resulte contratada y en todo caso de los acuerdos comerciales que ésta tenga con proveedores de software y hardware. También hay que considerar que gran parte del proyecto se basa en comunicaciones y que muy probablemente, se empleen redes existentes que permitan abaratar costos y ganar tiempo. En este caso particular, supondremos que la consultora